

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

### SEDUTA CONGIUNTA

CON LA

V Commissione permanente della Camera dei deputati

(Bilancio, tesoro e programmazione)

Seduta n. 71

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI  
DI BILANCIO 2006-2008

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 OTTOBRE 2005

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato  
AZZOLLINI

## INDICE

**Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 13	* COLOZZI . . . . .	Pag. 5
FERRARA (FI), senatore . . . . .	11	* ERRANI . . . . .	3, 12
MAURANDI (DS-U), deputato . . . . .	10		
* MICHELINI (Aut), senatore . . . . .	10		
* MORANDO (DS-U), senatore . . . . .	10, 11		
MORGANDO (MARGH-U), deputato . . . . .	11		
* PAGLIARINI (LNFP), deputato . . . . .	8		
PENNACCHI (DS-U), deputato . . . . .	9		
* PIZZINATO (DS-U), senatore . . . . .	9		

**Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 14, 28, 29 e passim	MAZZILLO . . . . .	Pag. 29
FERRARA (FI), senatore . . . . .	28, 29, 30	* STADERINI . . . . .	14, 28, 29 e passim
* MORANDO (DS-U), senatore . . . . .	29		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica:* Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Democrazia Cristiana per le Autonomie: Misto-DC-Aut; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati:* Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-SDI-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto-Verdi-l'Unione: Misto-VU; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Popolari-UDEUR: Misto-Pop-UDEUR; Misto-Ecologisti democratici: Misto-ED.

*Intervengono il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Errani, accompagnato dal presidente della Regione Piemonte Bresso e dal presidente della Regione Umbria Lorenzetti, dall'assessore alla finanza della Regione Lombardia Colozzi, dall'assessore al bilancio, finanze e programmazione della Regione Valle d'Aosta Marguerettaz, dall'assessore alle politiche sociali della Regione Umbria De Poli, dall'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia Romagna Bissoni, nonché dai dottori Paschero, Maglione, Antonelli, Mochi Onori, Alessandrini, Mirabelli e Schifini; il presidente della Corte dei conti, dottor Staderini, accompagnato dal presidente di sezione Balsamo e dai dottori Mazzillo e Pala.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2006-2008, sospesa nella seduta anti-meridiana.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi in programma alcune audizioni, la prima delle quali è con i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che ringrazio per aver accolto il nostro invito e ai quali cedo subito la parola. Interverrà per primo il presidente, dottor Vasco Errani.

\* *ERRANI.* Signor Presidente, esprimiamo un giudizio molto preoccupato sulla manovra finanziaria. Vorrei essere sintetico, ma anche preciso: il combinato disposto del taglio del 3,8 per cento sulla spesa corrente e dell'inserimento, per la prima volta, nel Patto di stabilità interno degli oneri finanziari per i mutui, pone le Regioni nella condizione di non potere più operare politiche concrete in relazione alle scelte che intendono effettuare. Per quanto riguarda la spesa corrente, noi finanzieremo le spese obbligatorie e non saremo in grado di sostenere le politiche. Siamo oggettivamente di fronte alla messa in discussione di qualsiasi impianto federale o decentrato e questo è il primo punto sostanziale.

Lo stesso discorso vale per gli investimenti: anche se noi continuiamo a chiedere che il Patto di stabilità si calcoli sui saldi, non abbia tetti e non includa gli investimenti, avrebbe potuto essere giudicato positivamente un tetto per gli investimenti del 6,9, anziché del 2 per cento, come nella precedente finanziaria, che ha avuto un esito recessivo, giudicato negativamente dallo stesso Governo. Tuttavia, l'ingresso degli oneri dei mutui nel Patto di stabilità per la spesa corrente determina un contraccolpo anche sulla spesa per investimenti.

La seconda questione, tra le più rilevanti, riguarda la sanità. C'è un elemento che va assolutamente chiarito: si nega l'esistenza di un taglio alla sanità, noi sosteniamo al contrario che interviene un taglio sostanziale. La finanziaria prevede circa 90 miliardi di euro per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), più un miliardo di euro per una serie di procedure che devono essere definite con il Ministero. Ricordo che lo scorso anno il fondo per il finanziamento dei LEA era composto, d'accordo con il Ministero dell'economia, di due voci: 88 miliardi di euro più 2 miliardi. Sottolineo che dovevano servire a finanziare i livelli essenziali di assistenza. Voi capite che siamo di fronte ad un taglio reale, perché lo stesso DPEF individuava in 95,6 miliardi di euro la spesa tendenziale per la sanità; sottolineo che soltanto gli oneri contrattuali per il 2006 nel sistema sanitario nazionale valgono complessivamente 4,5 miliardi di euro. Siamo di fronte ad un taglio significativo e ciò rende obiettivamente insostenibile il governo della sanità.

Il terzo punto riguarda il fondo sociale. La situazione è abbastanza incresciosa perché ad oggi abbiamo ricevuto il 50 per cento delle risorse previste per il 2005 e attendiamo ancora una risposta del Governo. Nonostante gli impegni e le dichiarazioni pubbliche sulla mancanza di tagli, il dispositivo della finanziaria 2006 è identico a quello della finanziaria 2005; ciò significa che, se oggi si registra di fatto un taglio del 50 per cento del fondo sociale, mantenendo invariato il meccanismo nella legge finanziaria per l'anno prossimo, saremo di fronte ad un ulteriore taglio del 50 per cento. È una questione molto delicata per i rapporti istituzionali che produce un cortocircuito: non si può dichiarare per otto mesi che saranno erogate maggiori risorse e porre poi il sistema delle Regioni, e conseguentemente delle autonomie locali, di fronte ad un taglio concreto del 50 per cento.

Ancora una volta questioni come l'avvio del federalismo fiscale, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e altri problemi riguardanti il finanziamento, non sono state affrontate. Mi limito ad un esempio: le Regioni hanno una compartecipazione all'accisa sulla benzina. Il consumo della benzina sta calando a favore del gasolio e da anni ciò comporta un taglio di decine di milioni di euro l'anno.

Spero che ciò che mi accingo a dire possa essere valutato seriamente dalle Commissioni. Al Governo abbiamo detto di essere consapevoli della fase difficile in cui si trova il Paese, in particolare la finanza pubblica, e abbiamo avanzato una proposta sulla quale non abbiamo avuto risposta, una proposta che consideriamo responsabile e seria, mentre consideriamo

irresponsabile la campagna sugli sprechi condotta in modo indiscriminato durante questi mesi. Abbiamo detto di essere pronti a costruire con il Governo un progetto serio per quanto riguarda la verifica delle spese e la lotta agli sprechi di tutte le istituzioni – Governo, Regioni, enti locali – che riteniamo un nostro compito fondamentale di amministratori *pro tempore*. È sbagliata però la logica dei tagli indiscriminati e uguali per tutti perché le condizioni del Paese sono differenti.

Siamo pronti a individuare tre progetti strategici, intorno ai quali proponiamo di costruire finalmente quella cooperazione istituzionale, che fino ad oggi è mancata, sull'innovazione, sul Mezzogiorno, sulla strategia di Lisbona, sulle questioni attinenti l'ambiente e il territorio, e, in modo particolare, la casa e il trasporto pubblico locale. Segnalo che il trasporto pubblico locale diventerà nei prossimi mesi una vera e propria emergenza, anche per le conseguenze dei tagli della finanziaria.

Non un euro di più, ma nemmeno un euro di meno per il finanziamento dei LEA e ripristino del fondo sociale: su questa base le Regioni sono pronte ad affiancare le loro risorse a quelle del Governo per la realizzazione dei progetti strategici. L'idea dei distretti è interessante, ma non si può sviluppare il ragionamento calandolo dall'alto, senza coinvolgere le Regioni; in questo modo si rischia di produrre una sovrapposizione che crea problemi anziché risolverli.

Dunque, la situazione è molto critica. Ribadiamo la proposta avanzata al Governo, con cui chiediamo che si realizzi un tavolo di lavoro, in vista del maxiemendamento, già peraltro annunciato e che vi siano dei cambiamenti sostanziali, tali da poter consentire una manovra che naturalmente rispetti gli impegni con l'Europa, ma che allo stesso tempo riesca a dare un contributo allo sviluppo e alla tenuta del sistema sociale.

PRESIDENTE. Interverrà adesso il dottor Colozzi, assessore alla finanza della Regione Lombardia.

\* *COLOZZI*. Mi limiterò a richiamare l'attenzione su alcuni punti specifici che non fanno altro che evocare, da un punto di vista più tecnico, dei richiami che, a livello metodologico e politico, sono già stati presentati dal presidente Errani. Abbiamo il piacere di farlo in questa sede fra addetti ai lavori, perché in questa manovra finanziaria, a parte problemi d'impostazione che sono già stati evidenziati, vi sono dei passaggi che dal punto di vista tecnico – diremmo quasi del buon senso – sono incomprensibili. Poter presentare talune proposte alla vostra attenzione e, in particolare, alla sua, signor Presidente, di cui conosciamo la competenza nel merito, ci fa sperare in un loro accoglimento. Ovviamente, abbiamo formulato le nostre osservazioni in forma di proposte di modifica al testo che è stato presentato. Vorremmo che, nel caso in cui la Commissione le ritenesse accoglibili, si facesse carico lei di trasferirle come emendamenti nell'eventuale testo rivisto, in conseguenza della presentazione del più volte annunciato maxiemendamento.

Per quanto riguarda il Patto di stabilità sulla spesa in conto capitale per investimenti, riteniamo abbastanza congruo il tetto fissato, se l'aumento del 6,9 per cento è al netto di alcuni investimenti che non possono essere intesi all'interno dello stesso. Alludiamo, in modo particolare, ai cofinanziamenti ai programmi comunitari e agli investimenti susseguenti a calamità naturali, poiché, non essendo questi neppure quantificabili in termini di previsione ed essendo il margine a nostra disposizione piuttosto risicato, la capacità di investimento su tutti gli altri settori potrebbe essere azzerata.

Riteniamo ancora che sia necessario intervenire per modificare l'articolo 3, comma 18, della legge n. 350 (la manovra finanziaria per il 2003), quella che – come voi sapete – ha precluso alle Regioni la possibilità di ricorrere all'indebitamento per investimenti a favore di soggetti al di fuori della sfera pubblica allargata. Crediamo che questa proibizione sia da rimuovere, se vogliamo che anche le risorse locali e regionali possano contribuire allo sviluppo del sistema Paese o quantomeno escludere da questa preclusione alcune spese qualificanti, ad esempio gli investimenti nel settore della ricerca, dello sviluppo, della tutela ambientale o del risparmio energetico.

Queste sono due subordinate che lasciamo anche alla vostra attenzione. È chiaro che preferiremmo che l'articolo 3 fosse totalmente rivisto, proprio come filosofia, perché, essendo già stato stabilito il tetto alla possibilità di investimento, non ci pare che poi all'interno di questo tetto ci debba essere poi una così severa preclusione a investire in tutto il comparto del privato: *no-profit* o produttivo.

Del reintegro del fondo sociale ha già detto il presidente Errani, quindi lo richiamo solo per memoria.

Una grande attenzione va poi posta sul tetto di stabilità per la spesa corrente. In proposito, la situazione è molto più complessa che non per quella in conto capitale per due ordini di motivi. Per la prima volta, rimanendo all'interno dell'ottica del tetto e non invece di quella del saldo – che noi, com'è stato detto, preferiremmo e riterremo più giusto, più rispettoso, più coerente con il meccanismo europeo che regola i rapporti fra Stati – non si è prevista una riduzione o un limite alla crescita rispetto al tendenziale, ma si è intervenuto con un taglio vero sullo storico non dell'anno in corso, ma dell'anno precedente, perché è l'unico certificato ISTAT.

Il taglio del 3,8 per cento sull'impegnato, non sulla previsione, del 2004 è un taglio dirompente e penalizza, tra l'altro, in modo assolutamente insopportabile le Regioni che, soprattutto in questi tre o quattro anni, hanno già fatto una politica di rigore, perché il non differenziare, individuando dei parametri di efficienza o di virtuosità, è un meccanismo totalmente assurdo. A dimostrazione di questo, basti pensare che, avendo preso come riferimento l'anno 2004, anche la base delle voci che compongono la spesa corrente cambia: nella finanziaria di questo anno sono state inserite le spese per interesse che nel 2004 non erano state inserite. In questo modo si crea ancora una volta una sperequazione inaccettabile: le Re-

gioni che non accendono i mutui, perché avendo una buona gestione riescono a fare fronte alle spese di ammortamento con la cassa, si trovano penalizzate rispetto a quelle che invece accendono i mutui autorizzati. Si arriva così all'assurdo, cioè che le Regioni che hanno aspettato ad accendere un mutuo per la loro oculata amministrazione, se li trovano preclusi perché rientrano nel tetto individuato questo anno.

Faccio solo notare, anche per chiarire la pesantezza di questo intervento, che quando parliamo di spesa corrente si intende tutto – come dice la finanziaria – al netto delle spese del sociale e del personale. Avrete però osservato che c'è un'incongruenza fra il testo della finanziaria e la relazione tecnica. Nel testo, infatti, si parla di sociale, ma nella relazione tecnica la voce sociale si rinviene parlando del sistema delle autonomie locali, mentre per quanto riguarda le Regioni si parla solo di sanità.

Concludendo, ciò significa che, se fosse giusta l'interpretazione derivante dalla relazione tecnica, il tetto riguarderebbe sia il trasporto locale che la spesa sociale assistenziale. Vi garantiamo che neppure la Regione con i conti migliori d'Italia può sopportare questo tipo di taglio.

Quindi, l'incrocio di queste tre elementi – l'inserimento di interessi passivi, l'inserimento della spesa per il trasporto pubblico e la spesa sociale – rende assolutamente impossibile l'osservanza di questa legge.

Dei criteri di premiabilità o comunque di differenziazione ho già accennato.

Richiamo l'attenzione su un aspetto che può sembrare un particolare ma che in realtà la dice lunga sulle contraddizioni presenti nella finanziaria. L'articolo 25 interviene sulla quota concessa alle Regioni sulle emissioni obbligazionarie. Il testo, nell'attuale stesura, non precisa che la disposizione riguarda le emissioni future. Se questo dovesse valere anche per le emissioni in essere si creerebbe una situazione assurda. E' evidente che le Regioni che hanno compiuto queste operazioni l'hanno fatto perché dal punto di vista finanziario le reputavano più interessanti e calcolavano nel vantaggio dell'operazione anche la quota che viene restituita (il famoso 12,50). Ma, se tale quota viene tolta, si crea la situazione assurda che chi ha posto in essere interessanti operazioni finanziarie fa la figura del poco furbo, perché chi ha ristrutturato il debito per avere un vantaggio si trova invece con il rischio di avere un debito ristrutturato uguale se non peggiore del precedente. Ciò sembrerebbe ingiustificabile.

Vi è poi la questione dei crediti vantati dalle Regioni nei confronti dello Stato in ordine a due voci, una delle quali è la sanità. Attualmente, dal 2002 ad oggi, questo credito è quantificato in 12,7 miliardi di euro; una cifra consistente. Facciamo notare che esiste un'altra criticità. Le Regioni che dal 2001 ad oggi, in ottemperanza a quanto previsto dalle leggi approvate dal Parlamento, hanno realizzato manovre fiscali incidendo direttamente sui propri cittadini non hanno visto restituite alle Regioni stesse neppure le quote di loro assoluta pertinenza, incamerate invece nelle casse dello Stato. Come assessore alla finanza della Regione Lombardia posso confermare che attualmente la Regione è creditrice nei confronti dello

Stato di circa 3 miliardi per la spesa sanitaria e di 1,8 miliardi per gli interventi fiscali deliberati dalla Regione stessa.

Tra le proposte di modifica che intendiamo presentare a queste Commissioni ve ne è una che sottopongo alla vostra attenzione più che per la sua valenza tecnica per il carattere provocatorio che essa presenta. Il significato di questa proposta incide sul fatto che nella finanziaria si dice che, poiché non vi sono i soldi, il Governo ha tempo fino al 31 marzo 2006 per presentare un piano di rimodulazione dell'erogazione del debito spalmato in termini pluriennali. Questo per noi è assolutamente inaccettabile. Preferiamo che la finanziaria non dica nulla, altrimenti avremmo una data non perentoria entro cui il Parlamento riconosce al Governo la possibilità di presentare un piano di rimodulazione del debito che può essere teoricamente scaglionato in tanti anni. Nella situazione attuale, invece, abbiamo almeno la possibilità di rivendicare quotidianamente un credito. Chiediamo che ci venga lasciata la libertà di poter dire tutti i giorni al Governo che dobbiamo avere 12 miliardi. Infatti, se il Parlamento concede al Governo la possibilità di erogarli nell'arco di dieci anni e i parlamentari di altre legislature, modificando la legge, stabiliscono che ciò può avvenire magari tra altri dieci anni, ciò potrebbe essere fatale per il nostro sistema. In questa proposta di modifica abbiamo previsto la possibilità che alcune anticipazioni vengano erogate dalla Cassa depositi e prestiti con l'onere, abbastanza leggero, come potete immaginare, a carico dello Stato.

Questo ha una sua logica. Come sapete, infatti, il tasso per i ritardati pagamenti della pubblica amministrazione è stato individuato in una percentuale poco distante dal 10 per cento. Si tratta delle percentuali di mora che sta pagando attualmente il sistema sanitario regionale. Anche questa è una contraddizione in termini. Stiamo raschiando il barile per risparmiare anche solo 100 milioni di euro, ma con una legge precedente, che peraltro recepisce una direttiva europea, siamo costretti a pagare il 10 per cento di interessi su dei pagamenti ritardati per un ammontare di 12 miliardi di euro. È evidente che solo gli interessi di una massa debitoria del genere valgono quasi una finanziaria. Questo è il motivo per cui, se il Parlamento non riterrà utile il nostro tipo di approccio, saremo comunque disponibili ad un confronto su altre metodologie più intelligenti, desiderando comunque evidenziare l'urgenza e la delicatezza di questo problema.

\* PAGLIARINI (*LNFP*). Questa mattina abbiamo ascoltato i sindacati, ma poiché abbiamo dovuto recarci in Aula non abbiamo potuto sentire la risposta che essi hanno dato ad una domanda posta dall'onorevole Visco. L'onorevole Visco ha chiesto se le associazioni che vengono audite si rendono conto che il Paese è a rischio di *default*. Potremmo addirittura non essere in grado di pagare più nulla e forse dovremo chiedere un prestito al Fondo monetario internazionale. Vi chiedo se, dal vostro angolo visuale, ritenete che la situazione sia davvero così grave.

L'Alta commissione di studio per il federalismo fiscale ha presentato un documento di circa 400 pagine. Tralasciando l'articolo 119 della Costituzione e l'Alta commissione di studio, vi chiedo di esprimere le vostre idee sul federalismo fiscale. L'ipotesi di Formigoni, che sostiene la necessità di lasciare il 70 per cento delle risorse al territorio e il 30 per cento



alle autorità centrali per le spese generali dello Stato, la solidarietà, la perequazione e così via, vi trova d'accordo? Vorrei saper come valutate questo problema.

PENNACCHI (*DS-U*). Vorrei tornare alle considerazioni svolte questa mattina con le organizzazioni sindacali, anche perché è stato piuttosto impressionante ascoltare quanto hanno affermato i segretari generali delle organizzazioni sindacali, che avrebbero potuto avere un atteggiamento se non opportunistico quantomeno interessato ad acquisire qualche vantaggio in più per i loro rappresentati, in una situazione nella quale loro stessi hanno denunciato la gravità dello stato in cui versano i conti pubblici e la presentazione di una finanziaria con evidenti caratteristiche preelettorali che aggravano ulteriormente tale stato. Nella discussione di questa mattina, l'onorevole Visco sottolineava che la percezione di questa situazione non è adeguata e non lo è a partire dal Ministro dell'economia e dal Governo.

Il ministro dell'economia Tremonti due sere fa, in apertura dei nostri lavori, rispondendo ai parlamentari che gli ponevamo domande per conoscere lo stato reale della finanza pubblica, richiamandosi anche alle segnalazioni del Fondo monetario internazionale e dell'ISTAT, affermava in modo perentorio che tutto è sotto controllo, cantando le lodi delle misure innovative della finanziaria senza rispondere nemmeno all'altra grande preoccupazione da noi espressa. Mi riferisco al fatto che le coperture appaiono totalmente inadeguate e che gli unici tagli reali saranno quelli che graveranno sugli enti locali e sulla finanza decentrata, Regioni in testa. Abbiamo appena ascoltato le parole dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni.

Poco fa è arrivata la notizia – già apparsa stamane sui giornali – che al Ministero dell'economia stanno preparando misure aggiuntive. Infatti, se non si interviene sull'enorme *deficit* tendenziale che si sta formando, la stessa manovra verrebbe ulteriormente svuotata di significato. Poco fa il presidente del Consiglio Berlusconi ha annunciato che ci sarà un intervento nel 2005. Queste preoccupazioni, quindi, onorevole Pagliarini, vanno riferite innanzitutto al Governo in carica e alla maggioranza che lo sostiene. Vorrei che anche da questo punto di vista facessimo delle valutazioni adeguate; non vorrei che, poiché siamo sull'orlo del *default*, le giustissime recriminazioni e lamentele che sono state qui presentate venissero considerate destituite di fondamento. Vorrei invece che si prendesse atto che siamo di fronte ad un disegno di legge finanziaria che è assolutamente inadeguato ad affrontare una situazione d'emergenza come quella che stiamo vivendo.

\* PIZZINATO (*DS-U*). Vorrei porre una domanda in relazione a quanto diceva il presidente Errani ed alla luce di quanto affermavano ieri i rappresentanti delle piccole imprese. A vostro parere, quali sono le misure da adottare al fine di rendere efficace quella che è un'ipotesi nel disegno di legge finanziaria, ovvero la creazione dei distretti economici, che consentano un processo di aggregazione delle piccole imprese, rilanciandole con un sistema di servizi, accrescendone la competitività di queste aree che sono molto diffuse nel nostro Paese?

\* MICHELINI (*Aut*). Vorrei porre una domanda che è anche una curiosità. Il ministro Tremonti, nell'illustrare la manovra finanziaria nell'Aula del Senato, ha consegnato una tabella in cui ha evidenziato le risorse sulle quali fare assegnamento ai fini della manovra stessa. Fra queste, quelle derivanti dal risparmio nel comparto della sanità ammontano a due miliardi e mezzo di euro. Non mi pare che abbiate parlato di un taglio di due miliardi e mezzo di euro alla sanità, dunque non so se questo dato sia vero o se ci sia qualcosa di non adeguatamente comprensibile. Da un punto di vista strettamente tecnico-contabile, abbiamo difficoltà nel verificare se esistano risparmi (ma bisognerebbe chiamarli tagli), perché la partita della sanità viene regolata in bilancio in gran parte attraverso il sistema della regolazione contabile debitoria. Vorrei avere dei chiarimenti in merito.

MAURANDI (*DS-U*). Questa sera ci è stato presentato un quadro di deterioramento dei rapporti fra Stato e Regioni, già anticipatoci dai rappresentanti delle Province e dei Comuni. Nella seduta di questa mattina, ci è stato fornito dalle organizzazioni sindacali un ulteriore quadro di deterioramento dei rapporti con lo Stato che riguarda il sistema economico e sociale, a fronte del noto deterioramento della finanza pubblica che va avanti da tempo.

La cosa più sorprendente è che, come già ci è stato detto dai rappresentanti delle Regioni, con questa legge finanziaria e con i tetti in essa inseriti, non c'è più spazio – come diceva il presidente Errani – per manovre e per scelte di politica da parte delle Regioni. A stento le Regioni e i Comuni riusciranno a gestire l'ordinaria amministrazione. Questo è un elemento di deterioramento del rapporto fra Stato e Regioni, è una sorta di neocentralismo strisciante. Il fatto singolare è che, mentre tra qualche settimana, discuteremo la *devolution*, attraverso la manovra finanziaria le Regioni vengono messe in condizione di non operare, di non avere scelte di politica. Ciò viene giustificato, com'è noto, in due modi, uno più nobile e l'altro meno. Il più nobile è che bisogna partecipare tutti delle condizioni della finanza pubblica, che per altro sono state prodotte – a mio parere – dalla politica di questo Governo. Vorrei chiedere però la vostra valutazione sull'altra giustificazione che viene data, meno nobile: come viene letto il capitolo sprechi (macchine blu, organizzazione degli spettacoli e così via) dai rappresentanti delle Regioni? C'è modo d'intervenire su questo versante per ridurre le spese regionali, come sostiene il Ministro dell'economia, oppure il capitolo sprechi è soltanto una favola che viene raccontata per giustificare il trattamento che viene riservato alle Regioni e agli enti locali?

\* MORANDO (*DS-U*). In questa sede noi facciamo domande ma, poiché condivido molto di quanto è stato detto da voi, avrei anche tante osservazioni da esprimere, anche se è inutile farlo ora. Resisterò quindi anche alla tentazione di porvi domande retoriche, come: «Cosa pensate di una finanziaria che organizza il Patto di stabilità interno secondo la logica del tetto di spesa, cioè agendo esclusivamente sulla spesa, e poi si associa ad una norma di modificazione della Costituzione che blatera di federalismo?» L'onorevole Pagliarini ormai è al patetico da questo punto di vista, perché si fanno delle cose che non hanno nulla a che vedere con il cen-

tralismo e poi, su un terreno completamente separato, si parla di altro. Il presidente Errani ha fatto un'osservazione che condivido totalmente: le Regioni sono pronte ad accettare un Patto di stabilità interno che abbia le stesse caratteristiche del Patto di stabilità esterno, che cioè sia organizzato sui saldi. Ammettiamo che il Governo e la maggioranza fossero disposti a correggere la loro impostazione o, meglio, a svoltare radicalmente sul punto, e accettassero la logica dei saldi, che è una logica rispettosa dell'autonomia, in questo caso in particolare, delle Regioni, assemblee legislative che, per altro, sulla base della Costituzione vigente, hanno livelli d'autonomia elevatissimi.

Partendo dalla considerazione che le Regioni hanno un volume globale del debito inferiore rispetto a quello dello Stato centrale, quale è il livello di saldo nel rapporto *deficit*-PIL che le Regioni sarebbero disposte a riconoscere? Poiché siamo impegnati con l'Europa a ritornare ad un saldo del 3 per cento, quello delle Regioni potrebbe essere ad un livello di poco inferiore al 3 per cento?

FERRARA (*FI*). La differenza è tra politica dei saldi e politica dei soldi.

\* MORANDO (*DS-U*). Trovo che questa sia una questione fondamentale in tale ambito. Ammettiamo che la maggioranza e il Governo vogliano accettare questo atteggiamento delle Regioni. Le Regioni pensano di poter accettare una dimensione del saldo che sia un poco più impegnativa di quella che lo Stato centrale accetta nel rapporto con l'Unione Europea, in nome del fatto che il carico che lo Stato centrale ha a proposito del volume globale del debito è molto più elevato?

Se si potesse scendere nel merito di questo punto, si realizzerebbe un passo nella direzione di un Patto di stabilità interno accettabile e molto forte. Siccome speriamo, nel prossimo futuro, di poter ragionare sull'impostazione di un Patto di stabilità interno qualitativamente diverso, mi chiedo se sareste disponibili a discutere nel merito di tale obiettivo.

MORGANDO (*MARGH-U*). Vorrei aggiungere qualche parola al ragionamento del senatore Morando.

Non c'è soltanto il problema di un Patto di stabilità interno basato sui saldi, ma anche di come il Patto di stabilità interno viene gestito, quindi del metodo con cui i rapporti tra lo Stato centrale ed il sistema delle autonomie vengono organizzati in vista del rispetto degli obiettivi posti. Banalmente, abbiamo il Patto di stabilità europeo che possiede certe caratteristiche (ad esempio, l'individuazione di tetti di *deficit*), determinate procedure per la verifica del raggiungimento di questi livelli e determinati accordi per le modalità di rientro. Possiamo provare ad immaginare il futuro, quindi come ragionare non soltanto sui saldi ma anche sul modo con cui si concordano e poi si gestiscono in un nuovo Patto di stabilità interno? Avete fatto qualche ragionamento sul tema? Sono almeno due o tre anni che discutiamo intorno a quali caratteristiche può avere un nuovo Patto di stabilità interno: c'è da parte vostra qualche possibile contributo già in questa fase della discussione, oppure – come diceva il senatore Morando – in qualche misura cominciamo ad attrezzarci per il futuro?

\* *ERRANI*. All'onorevole Pagliarini rispondo che certamente siamo consapevoli della situazione del Paese. Come abbiamo già detto, paghiamo anche la situazione in cui si trova il Paese. Lei, che è un federalista convinto, dovrebbe scandalizzarsi per il fatto che il Governo deve alle Regioni 12,6 miliardi di euro e che tutto ciò comporta – a proposito di sprechi – uno spreco di risorse pubbliche gigantesco. Parliamoci chiaro, a noi una siringa costa il 15 per cento in più perché paghiamo i fornitori a 400 o a 600 giorni, a seconda delle Regioni. Questo è il problema, oltre a quanto affermava prima il collega Colozzi con riguardo agli oneri per le anticipazioni. Siamo pienamente consapevoli della situazione.

Il problema è che, qualsiasi idea si abbia sul federalismo, questa forma di organizzazione prevede come principio fondamentale una reale collaborazione tra le istituzioni. Ho evitato nel precedente intervento di esprimermi in proposito perché francamente la questione mi è venuta anche a noia, ma da anni abbiamo un impegno con il Governo di discutere l'impostazione della finanziaria prima, eccetera, eccetera, ma questo non avviene mai: partecipiamo alla discussione della manovra finanziaria in occasione di una presentazione, che dura in genere circa un'oretta, insieme ai Comuni, alle Province e alle Regioni, dove, quando va bene, ci vengono forniti i dati macro, tanto macro da essere incomprensibili. Siamo, dunque, pienamente consapevoli e abbiamo ribadito che vogliamo partecipare allo sforzo per il risanamento.

Non nego che ci possano essere degli sprechi, e siamo pronti a lavorare per un'azione di contrasto, ma di tutta l'amministrazione, da quella centrale a quella locale. In questo modo, però, non si ottiene alcun risultato; in questa finanziaria – mi permetteranno i colleghi di uscire un filo dal profilo della mia funzione istituzionale – l'unica cosa certa sono i tagli alle autonomie locali e alle Regioni, le altre coperture non sono chiare: si finanzia lo sviluppo con la cartolarizzazione, questa è la situazione del Paese.

Ripeto, siamo pronti a discutere, le Regioni stanno dentro il Patto di stabilità interno, siamo pronti a rimanerci, a discutere altre forme attraverso cui si possano gestire i problemi laddove vi siano delle fuoriuscite, che sono sempre forme pattizie perché qualsiasi tipo di federalismo – lo ribadisco – comunque prevede la collaborazione tra lo Stato centrale e le realtà federate, diversamente non è possibile governare. Questa condizione, però, fino ad oggi non si è verificata.

Sull'articolo 119 abbiamo fatto un accordo, che non è quello del 70 per cento e del 30 per cento: la distanza della capacità fiscale nel territorio del nostro Paese è tale da rendere molto più complicato qualsiasi processo di federalismo fiscale da questo punto di vista, non solo per abbandonare l'articolo 119 che, se applicato, potrebbe avviare un processo virtuoso fondato su tre paletti fondamentali: l'autonomia, la compartecipazione ai grandi tributi e la possibilità di intervenire in forma pattizia tra quelle Regioni che sono in ritardo di sviluppo o che hanno sistemi che non sono in grado di reggere con investimenti e, a mano a mano che questi si realizzano, poi partecipare in forme diverse al sistema di perequazione.

Sarebbe una discussione molto interessante ma è veramente difficile fare discussioni di merito in questo momento.

Faccio presente che nella Regione Emilia Romagna spendiamo di costi fissi generali il 3,2 per cento del bilancio: se tagliassimo tutte le spese che non hanno carattere obbligatorio, non ci avvicineremmo nemmeno al problema esistente rispetto al non finanziamento del 50 per cento del fondo sociale, vorrei che questo fosse chiaro. Stiamo parlando di due grandezze assolutamente non commisurabili. Dopodiché, facciamo la lotta agli sprechi, ma tutti gli sprechi: dai *decoder* alle auto blu.

Quella dei distretti non è una micro domanda, è un tema molto interessante, stiamo parlando di filiere di imprese a rete. Vengo da una Regione dove i distretti sono una realtà molto consistente che ha già avuto una profondissima evoluzione. Si dovrebbero portare avanti politiche di sostegno e premiali a forme di aggregazione, per esempio per aggredire i mercati internazionali, per avere presenze sui mercati internazionali, per fare politiche di delocalizzazione per le produzioni a basso costo. Voglio sottolineare che noi, in diverse Regioni ci stiamo già conformando a tali politiche. Vorremmo però che questi interventi diventassero sistematici in modo tale che si realizzino dal centro fino alla periferia.

Il ministro Tremonti ha parlato di 2,5 miliardi in relazione a ciò che è scritto nel DPEF; cioè, 4,5 miliardi in meno rispetto alla spesa tendenziale definita dal DPEF. Come avevo detto prima, ai 95,6 miliardi di euro di spesa tendenziale individuata nel DPEF, il Governo fa corrispondere nella finanziaria circa 90 miliardi di euro.

Ribadisco dunque, anche se capisco che il calcolo della spesa sanitaria possa risultarvi complesso, che c'è un taglio reale alla spesa sanitaria e vi assicuro che siamo in grado di riportarvi i dati concreti. Un taglio reale che abbasserà il potere d'acquisto rispetto ai livelli essenziali di assistenza delle Regioni. Tutto il resto è propaganda e siamo pronti a dimostrarlo con chiarezza e con nettezza.

Per quanto riguarda la nostra collaborazione per mantenerci al di sotto del tetto del 3 per cento, che si calcola sul piano della spesa pubblica allargata, noi possiamo senz'altro collaborare attivamente, anzi vi stiamo già partecipando in modo virtuoso. Infatti, riguardo alla discussione che si fa rispetto all'incremento delle spese delle Regioni, bisogna ricordare che in questi anni c'è stato un passaggio molto rilevante di competenze e non possiamo essere tanto miopi da fare un ragionamento sui numeri senza tenere conto di questo passaggio di merito che ha cambiato le caratteristiche della spesa pubblica allargata del Paese.

Per cui noi, da questo punto di vista, siamo pronti e penso che sia indispensabile mettere a punto delle forme di cooperazione, individuando sistemi prestazionali che indichino come un sistema efficace ed efficiente debba rapportarsi alle diverse realtà territoriali. Laddove ci sono dei ritardi bisogna intervenire con investimenti ma un esame del sangue non può costare il 30- 40 per cento di differenza tra una realtà e un'altra. Quindi, per costruire il federalismo, onorevole Pagliarini, bisogna decidersi ad essere federalisti per davvero e non solo quando è più conveniente, e costruire un percorso di almeno dieci anni di accompagnamento per il Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai lavori delle Commissioni.

*I lavori, sospesi alle ore 15,15, sono ripresi alle ore 15,25.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Staderini, accompagnato dal presidente di sezione Balsamo e dai dottori Mazzillo e Pala, che ringrazio per aver avuto accolto il nostro invito.

Do quindi la parola al presidente della Corte dei conti, dottor Staderini.

\* *STADERINI*. Nell'audizione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009, resa davanti a queste Commissioni nello scorso mese di luglio, ponevamo in luce come la legge finanziaria per il 2006 fosse chiamata a confrontarsi con una condizione dei conti pubblici molto seria, caratterizzata fin dal 2000 dalla «manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi». La revisione delle serie storiche di finanza pubblica elaborate dall'ISTAT sulla base delle prescrizioni di Eurostat aveva, infatti, prospettato un quadro molto più critico di quanto in precedenza acquisito.

Per altro verso, tuttavia, la modifica in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita aveva consentito all'Italia di concordare, in sede europea, una chiusura dei conti pubblici del 2005 sostanzialmente al di là delle soglie previste dal protocollo di Maastricht e un percorso di riequilibrio pluriennale che, per il biennio 2006-2007, fissava complessivamente all'1,6 per cento l'entità del miglioramento del *deficit* (sempre in rapporto al prodotto interno lordo), consentendo, dunque, anche per il 2006 un disavanzo ben superiore al limite del 3 per cento dell'accordo di base di Maastricht.

Il maggiore margine di manovra non sembrava, peraltro, alla Corte sufficiente a rendere facile la correzione degli andamenti tendenziali dei conti pubblici. Almeno tre fattori, infatti, si frapponevano ad una agevole costruzione delle manovre di rientro: la perdurante stagnazione del prodotto interno lordo; l'esaurimento dei margini offerti dalla riduzione delle spese per interessi sul debito; il vincolo derivante dalla programmata rinuncia a nuovi interventi correttivi di natura temporanea (le misure *una tantum*).

D'altra parte, la difficile condizione dei conti era ben evidente nelle stesse stime che il Governo aveva esposto nel DPEF, sia con riguardo al preconsuntivo del 2005 che allo scenario tendenziale per il 2006. Per il 2005, in particolare, il quadro prospettato nel DPEF si poneva molto oltre le pur negative precedenti previsioni della Relazione trimestrale di cassa di maggio: il rapporto indebitamento/PIL era elevato al 4,3 per cento (a fronte di un obiettivo originario del 2,7 per cento e di una stima della Relazione trimestrale di cassa del 3,5 per cento), l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte del 2,1 per cento della Relazione) e il rapporto debito/PIL segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della medesima Relazione).

Un peggioramento così marcato delle previsioni era da attribuire sia ad un effettivo riscontro di una dinamica meno favorevole di entrate e spese (anche da riferire alla parziale inefficacia degli strumenti di contenimento del disavanzo predisposti con le precedenti leggi finanziarie), sia al proposito del Governo di stipulare, entro il 2005, tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle «code» 2002-2003 e alla tornata 2004-2005.

Quanto alle entrate, le informazioni più recenti confermerebbero, per i principali provvedimenti della legge finanziaria per il 2005, risultati di gettito assai inferiori alle attese. In particolare, si segnala che, nei primi nove mesi dell'anno, in materia di dismissioni immobiliari è stato accreditato un introito di meno di 600 milioni, a fronte dei 7 miliardi previsti nella finanziaria. Il positivo andamento in termini nominali dei versamenti delle entrate finali erariali dei primi nove mesi dell'anno rispetto ai livelli consuntivati nel corrispondente periodo del 2004 (più 4,1 per cento) va peraltro letto tenendo conto sia della modestia dell'incremento delle entrate tributarie (più 0,14 per cento), sia dei rischi tuttora legati alla prossima autotassazione di novembre e sia, infine, alla circostanza che il monitoraggio non riguarda la componente di gettito di spettanza degli enti territoriali. Per una più puntuale verifica dello stato di attuazione della manovra sulle entrate per il 2005 si rinvia all'appendice «Stato di attuazione della manovra sulle entrate della finanziaria 2005».

Quanto alla spesa, la scelta di concludere entro il 2005 tutti i contratti, determinava, naturalmente, un alleggerimento degli oneri di personale per il 2006 (per effetto, essenzialmente, del cospicuo ammontare di arretrati contabilizzato nel 2005), facilitando il profilo di riequilibrio dei conti nel triennio seguente. In proposito, merita di essere evidenziato che tale favorevole proiezione è sorretta, nella finanziaria 2006, anche dalla decisione di non rinnovare già nel 2006 alcun contratto relativo alla tornata 2006-2007, come risulta dall'indicazione, del solo onere a legislazione vigente per la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Risorse aggiuntive per poco più di 500 milioni sono, invece, stanziare per l'integrazione delle dotazioni necessarie alla chiusura dei contratti del biennio 2004-2005. Con riguardo a tali contratti, va sottolineato che il pre-consuntivo 2005 implica il rigoroso rispetto delle autorizzazioni di spesa destinate al loro finanziamento, escluso ogni sconfinamento, quale si determinerebbe come conseguenza di non puntuali quantificazioni dei relativi oneri (ciò che è avvenuto con i contratti collettivi nazionali di lavoro 2002-2003 per i dirigenti del servizio sanitario nazionale, proprio di recente non certificati dalla Corte, con deliberazione delle Sezioni riunite del 7 ottobre 2005).

Infine, appare singolare la predisposizione di risorse specificamente destinate a finanziare, per i comparti statali, oneri per l'attuazione di istituti la cui regolazione spetta alla contrattazione collettiva (la mobilità, la vice dirigenza); il che comporta un sostanziale incremento – al di là e al di fuori delle regole di compatibilità economica stabilite dai documenti di programmazione – delle risorse con le quali è periodicamente alimentata la spesa per i rinnovi contrattuali.

Con l'eccezione di una marginale correzione al rialzo della crescita del PIL nominale del 2005 (dal 2,2 al 2,4 per cento), per effetto di un più alto deflattore, la Relazione previsionale e programmatica per il 2006 conferma pienamente il quadro macroeconomico e di finanza pubblica 2005-2006 già adottato nel DPEF del luglio scorso.

Con riguardo al 2006, pertanto, si prevede una crescita economica in netta ripresa (il PIL aumenterebbe dell'1,5 per cento in termini reali, contro lo zero del 2005), valutazione che si colloca un po' al di sopra delle previsioni formulate in sede internazionale.

Con riguardo alla finanza pubblica, il quadro tendenziale prospetta un rapporto indebitamento/PIL del 4,6 per cento che, attraverso interventi correttivi pari allo 0,8 per cento sia nel 2006 che nel 2007, dovrebbe discendere a circa il 3,8 per cento nel prossimo anno e al 2,7 per cento nel 2007. Le limitate informazioni sui criteri di costruzione dello scenario tendenziale (a legislazione vigente) precludono, sostanzialmente, una verifica del grado di attendibilità delle stime governative.

Possono, pertanto, essere oggi riproposti gli interrogativi già avanzati dalla Corte nell'audizione di luglio: dal lato del disavanzo, le incertezze riguardano la tenuta delle entrate, il grado di realizzabilità dell'ipotesi di riduzione in valore assoluto dei redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (a sua volta riferibile alla eventuale chiusura, entro il 2005, di tutti i contratti), il funzionamento dei nuovi strumenti di controllo della spesa primaria (la regola del 2 per cento), l'attendibilità della stima dei ricavi da dismissioni immobiliari (circa 6 miliardi, dopo i 7 miliardi già assunti come ipotesi di preconsuntivo 2005) e, dal lato del debito, l'entità e le modalità di riduzione del rapporto debito/PIL che restano affidate, in larga misura, ad una dinamica tendenziale molto favorevole (e non adeguatamente spiegata) del fabbisogno di cassa.

Stime elaborate in sede internazionale collocano il disavanzo tendenziale ad un livello più elevato rispetto alle valutazioni governative, ma lo stato delle informazioni sui punti controversi non consente di propendere per l'una o l'altra ipotesi. Ne soffre l'analisi che si è chiamati a svolgere con riguardo alla manovra correttiva proposta dalla legge finanziaria. In particolare, non vi sono le condizioni per rispondere, in modo attendibile, al primo quesito che è necessario porsi: se, cioè, una manovra correttiva delle dimensioni proposte – ove interamente realizzata negli effetti attesi – sia adeguata al conseguimento degli obiettivi programmatici.

Resta, pertanto, da concentrare l'attenzione sul secondo tradizionale ordine di quesiti, che attengono alla realizzabilità dei diversi provvedimenti che compongono la manovra, per i quali – nei punti seguenti – esponiamo alcune prime considerazioni sulla fattibilità degli interventi, sulla stima quantitativa degli effetti esposta nelle relazioni tecniche, sull'eventuale omissione di «effetti collaterali» distorsivi.

Passiamo alla manovra di bilancio per il 2006.

Il quadro programmatico di finanza pubblica del DPEF, confermato in sede di elaborazione della legge finanziaria per il 2006, è stato costruito sulla base delle intese raggiunte a livello europeo (Ecofin del 12 luglio). Come già ricordato, esso prevede una correzione del disavanzo tendenziale in grado di ricondurre il rapporto indebitamento/PIL intorno al 3,8



per cento nel 2006 e al 2,7 per cento nel 2007. La dimensione della correzione necessaria risulta, pertanto – nell'ipotesi che la proiezione tendenziale non sia peggiore di quella governativa –, pari allo 0,8 per cento in ciascuno dei due prossimi anni. In particolare, per il 2006 gli interventi destinati alla correzione del *deficit* devono essere in grado di raggiungere circa 11,5 miliardi di euro.

Il Governo ha, peraltro, ritenuto di non limitare la manovra della finanziaria al compito di contenere il disavanzo, definendo una serie di interventi di segno espansivo intesi a sostenere i redditi delle famiglie e lo sviluppo economico. Ulteriori esigenze di copertura sono, poi, riferibili ad eccedenze di spesa, ad altri oneri inderogabili e alla proroga di alcune agevolazioni fiscali. Si tratta di un insieme di oneri che assommano a circa 7,5 miliardi di euro.

Nel complesso, dunque, la «manovra lorda» ammonta a circa 19 miliardi di euro per il 2006.

Vi è, infine, da rilevare che – con una modalità assimilabile ai fondi negativi – sono previsti ulteriori interventi per lo sviluppo per altri 3 miliardi di euro, riconducibili all'Agenda di Lisbona (e, quindi, destinati ad investimenti in ricerca e innovazione) e attivabili solo a condizione che si realizzino, per pari importo, proventi derivanti da uno specifico programma di dismissioni immobiliari.

L'attuazione di questo disegno programmatico è stata affidata al disegno di legge finanziaria per il 2006 e al decreto-legge n. 203 del 2005 in materia tributaria e finanziaria, con particolare attenzione al contrasto all'evasione fiscale.

Nella tavola A della relazione che depositiamo, conservata agli atti, si espone il quadro d'insieme della manovra, rielaborato sulla base delle indicazioni tratte dall'articolato della legge finanziaria, dalle Tabelle dello stesso disegno di legge finanziaria e dal decreto-legge. La tavola propone anche, dal lato della copertura finanziaria, una stima della distribuzione degli interventi tra amministrazione centrale ed enti territoriali.

Con riguardo al 2006, se si escludono le risorse destinabili agli interventi dell'Agenda di Lisbona, si può osservare come poco più del 50 per cento delle misure correttive siano dirette al contenimento della spesa corrente (comprensiva della spesa sanitaria), per un importo complessivo stimato in circa 9,7 miliardi di euro. La parte restante della manovra è da riferire, per quote sostanzialmente identiche (circa il 25 per cento), alle riduzioni delle spese in conto capitale (4,6 miliardi) e alle maggiori entrate disposte dalla finanziaria e dal decreto-legge (circa 4,7 miliardi).

Se si guarda alla distribuzione degli oneri tra centro e periferia, si evidenzia come il peso prevalente degli interventi sia a carico delle amministrazioni centrali (circa il 67,5 per cento sul totale di 19 miliardi di euro); ma alle amministrazioni decentrate è assegnato un ruolo preponderante nel contenimento della spesa corrente (con circa il 64 per cento degli effetti attesi). All'interno del comparto statale, si può rilevare che gli interventi di riduzione della spesa in conto capitale rappresentano la quota più elevata (con oltre il 36 per cento sul totale delle misure a carico dello Stato, contro il 27,5 per cento delle misure di contenimento della spesa corrente). Tale quota risulta, anzi, destinata ad aumentare nell'arco del

triennio di riferimento, raggiungendo nel 2008 quasi il 38 per cento degli interventi a carico dello Stato.

La scelta di non escludere la spesa in conto capitale dall'azione di contenimento del disavanzo richiederà qualche riflessione più approfondita, quando saranno disponibili informazioni più puntuali sull'entità e sulle modalità delle riduzioni apportate ai diversi programmi di investimento e di sostegno allo sviluppo. Va rilevato, in proposito, che l'effetto di contenimento dell'indebitamento netto attribuibile alla riduzione della spesa in conto capitale deve essere misurato (in base al Sec 95) in termini di cassa, vale a dire di minori pagamenti rispetto all'evoluzione tendenziale. Di conseguenza, non è immediatamente percepibile il nesso tra gli attesi risparmi in termini di cassa e la revisione delle dotazioni di competenza.

Gli interventi definiti «espansivi» disposti con la manovra per il 2006 assommano, come si è detto, a poco meno di 8 miliardi di euro. Essi comprendono, tuttavia, oneri di natura molto diversa: circa 3,5 miliardi sono, infatti, destinati ad interventi di sostegno di famiglie e imprese, mentre circa 4 miliardi si riferiscono alle eccedenze di spesa, ad altri oneri inderogabili e alla proroga di alcune agevolazioni fiscali. Circa il 41 per cento degli interventi riguardano maggiori spese correnti, poco più del 15 per cento spese in conto capitale e quasi il 44 per cento minori entrate (Tavola B).

Gli interventi di sostegno riguardano, in particolare, la riduzione dell'incidenza degli oneri impropri sul costo del lavoro attraverso un taglio dei contributi sociali fino all'1 per cento (cosiddetto cuneo contributivo), per un importo stimato in 2 miliardi per il 2006 (1,5 e 1,8 nel 2007 e 2008); l'istituzione di un Fondo famiglia e solidarietà con una dotazione di 1.140 milioni per il solo 2006, il cui impiego sarà definito in sede di emendamento governativo al disegno di legge finanziaria. Interventi di minore portata finanziaria riguardano la previdenza complementare, la «totalizzazione» dei periodi assicurativi, la soppressione delle tasse sui brevetti, la concessione di agevolazioni fiscali e finanziarie ai distretti produttivi.

Le occorrenze «inderogabili» per 4 miliardi includono misure che vanno dalla proroga di agevolazioni fiscali ad una variegata serie di spese. In particolare, si fa fronte alle cosiddette «eccedenze di spesa» (si veda la specifica appendice) derivanti dal superamento degli stanziamenti di bilancio afferenti ad alcune leggi di spesa (articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978). Sul bilancio dello Stato esse incidono per 2.711 milioni, alla cui parziale copertura (circa 400 milioni sono imputati a regolazioni contabili e debitorie) non possono certo attribuirsi effetti espansivi.

Si prevede anche l'istituzione di un fondo per provvedere all'estinzione di debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari. Il ripiano di tali debiti, non specificamente identificati e accumulati nell'area di spese non predeterminate per legge – ma in qualche modo ritenute assimilabili ad oneri vincolati – viene distribuito sull'arco temporale di un triennio per 570 milioni (di cui 170 milioni relativi all'anno 2006).

Inoltre, con l'articolo 18 dello stesso disegno di legge finanziaria per il 2006 si intende ripianare la complessiva esposizione statale di 120 milioni (ripartita su tre esercizi finanziari) nei confronti di Poste Italiane, riguardante per tre quarti il ripristino dei fondi tagliati nel 2005, con riferimento all'applicazione del contratto di programma, e per la restante quota al rimborso dell'onere sostenuto da Poste Italiane nel 2001 per la consegna ai cittadini dell'euroconvertitore.

Tali nuovi fenomeni di emersione di debiti pregressi vengono ad aggiungersi all'area sempre più ampia delle regolazioni contabili e debitorie, divenuta ormai una componente semistrutturale del bilancio dello Stato. Emergenze gestionali riconducibili alla carenza di mezzi finanziari inducono le amministrazioni a procedere, al di fuori degli ordinari schemi contabili, attraverso acquisizioni di beni e servizi non sorrette dalla assunzione dei relativi impegni, scaricandone l'impatto sugli esercizi successivi con il ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura *ex post* delle obbligazioni contratte.

Ciò è anche l'effetto del concentrarsi delle manovre di bilancio sulle poste discrezionali (essenzialmente consumi intermedi e in parte investimenti fissi lordi).

Se, da un lato, tale strategia può essere condivisibile nella misura in cui incide sulla razionalizzazione della spesa, dall'altro, produce, sulla base dell'esperienza, lo slittamento di una parte degli oneri sugli esercizi successivi. Ne deriva di fatto un superamento dell'annualità del bilancio ed un appannamento della trasparenza e della rappresentatività delle risultanze gestionali dei singoli esercizi. Si rafforza poi la tendenza alla progressiva flessibilizzazione delle poste di bilancio, avviata dalla riforma contabile del 1997 ed accentuata dalle più recenti leggi finanziarie, con l'istituzione di ulteriori fondi da ripartire per specifiche esigenze o diffusi, come previsto dall'articolo 6, sugli stati di previsione di ciascun Ministero, che si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni di bilancio, suscettibili di modificare il piano finanziario e gestionale di inizio d'anno.

La continua espansione di tali fondi e la loro residuale classificazione economica – di cui andrebbe valutata, soprattutto nel corso di una pluralità di finalizzazioni, la coerenza col modello contabile delineato nel 1997 – comportano una attenuazione del principio di simmetria tra bilancio preventivo e rendiconto.

La presenza di significative aree di spesa «governate» attraverso i meccanismi dei fondi da ripartire rende problematico il confronto con i livelli di spesa degli anni precedenti, anche in ragione di possibili forti differenze nella ripartizione di detti fondi.

Come già osservato in una analisi speciale, allegata alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2004, difficoltà operative possono incontrare manovre di contenimento della spesa che non tengano conto dei meccanismi di alimentazione delle risorse connesse ai fondi di riserva generali – peraltro sottoposti nel 2005 alla regola di crescita del 2 per cento – e ai fondi da ripartire.

Sulla copertura della manovra correttiva per il 2006 – già illustrata negli aspetti generali di composizione e distribuzione degli oneri – è op-

portuno esporre alcune prime riflessioni sulla realizzabilità dei singoli interventi proposti o, quanto meno, alcuni interrogativi sui criteri adottati (nelle relazioni tecniche) per formulare le ipotesi quantitative circa gli effetti attribuiti a detti interventi. Come di consueto, un'analisi più approfondita sulla manovra di bilancio per il 2006 sarà condotta dalla Corte, dopo l'approvazione della legge finanziaria e della legge di conversione del provvedimento collegato, nella Relazione trimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento.

Di seguito, pertanto, con riguardo agli aspetti più rilevanti della manovra, si avanzano le considerazioni consentite dalla precarietà delle informazioni e dal breve intervallo dalla data di presentazione dei provvedimenti.

Per quanto concerne gli interventi in materia fiscale, la strategia di politica tributaria delineata nel DPEF si collega alla dichiarata filosofia di fondo di politica di bilancio, secondo cui l'aggiustamento strutturale dei conti si ottiene in modo duraturo solo riducendo le spese, per cui il prelievo va riequilibrato senza inasprire le aliquote, ma riducendo ulteriormente e progressivamente la pressione fiscale. La scelta che ne consegue in ordine agli interventi in campo fiscale, dovendo eliminare le *una tantum* a partire dal 2006, è quella di allargare le basi imponibili, contrastando sommerso ed evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo a tal fine nell'azione di contrasto anche Comuni, Province e Regioni e prevedendo a loro favore una quota parte delle maggiori entrate riscosse. Il disegno di legge finanziaria appare coerente con questa impostazione.

In termini di contabilità nazionale, la manovra tributaria prevede per il 2006, nel complesso, maggiori entrate per 4.717 milioni, di cui 2.568 milioni conseguenti alla legge finanziaria e 2.149 al decreto-legge. Tali importi si ridimensionano leggermente negli anni successivi (4.382 milioni nel 2007 e 4.627 nel 2008). A fronte di questi incrementi, sono previste minori entrate per 3.310 milioni nel 2006, 2.040 nel 2007, e 2.226 nel 2008. Conseguentemente, il saldo in termini di maggiori entrate è di 1.406 milioni nel 2006 e sale a 2.342 nel 2007 ed a 2.402 nel 2008. Si tratta, come si vede, di importi piuttosto contenuti e che, in parte non trascurabile, si riferiscono ad entrate di tipo volontario (rivalutazione di beni, giochi e così via).

Vista in termini di fattibilità tecnica delle maggiori e delle minori entrate previste, la manovra sulle entrate appare sufficientemente credibile. Per le maggiori entrate la componente astrattamente a rischio è di poco superiore a un quarto. Vi rientrano i nuovi proventi da giochi (600 milioni), ma anche il maggior gettito di 650 milioni complessivamente atteso dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva e dalla pubblicizzazione dell'attività di riscossione.

Relativamente ai proventi legati all'azione di contrasto dell'evasione, va detto che l'impostazione seguita per la quantificazione non sembra prestarsi a censure dal punto di vista tecnico, posto che l'importo della maggiore imposta accertata e delle connesse sanzioni (3 miliardi nel 2006) risulta essere il prodotto meccanico del maggior numero di controlli che si intende effettuare, mentre l'importo effettivamente riscosso (300 milioni) viene rapportato al 10 per cento dell'accertato, che la stessa Corte ha ri-

scontrato corrispondere agli esiti finali dell'attività di accertamento e controllo. Se un'osservazione va formulata, essa attiene alla mancata considerazione dello sfasamento temporale che si verifica tra la fase iniziale del controllo e quella finale della riscossione. Pertanto, ben difficilmente importi accertati nel 2006 potranno dar luogo a riscossioni nello stesso anno. Va tuttavia rilevato che il *trend* dei versamenti da accertamento e controllo appare in crescita, come conseguenza dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento che ha avuto il condono nel biennio 2003-2004. Se, come è probabile, tale andamento si consoliderà, è possibile che il risultato di maggior gettito previsto nel decreto-legge almeno in parte si realizzi, anche indipendentemente dalla specifica azione di contrasto prevista. A tal proposito va, infatti, ricordato che, prima del ridimensionamento provocato dal condono (2.222 e 2.248 milioni, rispettivamente, nel 2003 e nel 2004), le entrate da accertamento e controllo (comprensivo delle sanzioni) avevano raggiunto i 3 miliardi nel 2000 e nel 2002 ed avevano superato i 3,7 miliardi nel 2001.

Ciò che va piuttosto tenuto presente è che, come peraltro risulta anche dall'esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti correlati all'attività di accertamento e controllo (ivi compresi, quindi, quelli – fra i più consistenti – relativi all'accertamento con adesione) è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria. Di qui l'importanza, sia di una ferma dichiarazione d'intenti in tal senso da parte del Governo, sia della concreta attuazione delle misure di contrasto già decise con la finanziaria 2005 e di quelle ora previste dalla manovra per il 2006 (verifica dei versamenti prima della presentazione della dichiarazione, fermo amministrativo dei beni mobili registrati, partecipazione dei Comuni all'accertamento, potenziamento dell'attività di controllo). In tale ottica un contributo rilevante potrà venire dall'emanazione da parte del Direttore dell'Agenzia delle entrate del provvedimento – previsto dalla finanziaria 2005 – che deve rendere possibile per l'Amministrazione finanziaria la richiesta e l'acquisizione per via telematica di informazioni sui rapporti bancari. L'operatività di tale previsione è stata spostata al 1° gennaio 2006 ed è auspicabile che non ci siano ulteriori rinvii, trattandosi di una misura che può consentire di superare di fatto anche le difficoltà che hanno finora impedito l'istituzione dell'anagrafe dei rapporti bancari prevista 15 anni fa dalla legge n. 413 del 1991.

Qualche dubbio, come si è detto, suscita anche la fattibilità, già nel 2006, di maggiori entrate connesse alla pubblicizzazione dell'attività di riscossione, in considerazione dei problemi che inevitabilmente si presenteranno nella fase di riorganizzazione dell'attività operativa. Qui, però, il vero interrogativo riguarda piuttosto la volontà e la capacità sia di evitare il rischio che l'operazione si concluda con l'assunzione di maggiori oneri gestionali, sia di vincere la sfida di riuscire a svolgere con maggiore efficacia ed efficienza nell'ambito pubblico un'attività risultata del tutto insoddisfacente nella sua gestione privatistica.

Problemi di fattibilità, non tecnica, ma giuridica, sono stati, com'è noto, sollevati per la cosiddetta «tassa sulle reti» a carico di Snam Rete Gas e di Terna, con riguardo, sia alla compatibilità con l'ordinamento co-

munitario sulla libera circolazione dei beni, sia alla mancanza di una relazione specifica tra base imponibile e danno ambientale (almeno per quanto riguarda i metanodotti), sia per l'inapplicabilità del divieto di traslazione del nuovo tributo sugli utenti perché in contrasto con la normativa sulle modalità di determinazione delle tariffe secondo la formula del *price-cap*, e sia, infine, per il trattamento discriminatorio che verrebbe a configurarsi nei confronti delle reti elettriche, soggette all'imposizione, rispetto alle reti telefoniche, che ne sarebbero, invece, escluse, pur potendo anch'esse costituire fonte di inquinamento elettromagnetico. Si tratta di un intervento al quale è associato un maggior gettito stimato di 800 milioni nel 2006 e nel 2007 e di 900 nel 2008, anche se andrebbe tenuto conto delle ricadute negative che ne potranno derivare in termini di minori utili per i soggetti incisi, e quindi di possibile decurtazione dei dividendi di spettanza del bilancio dello Stato.

Al di là della cautela con cui vanno viste le prospettive di maggior gettito legate agli interventi tributari della manovra 2006, resta ben più preoccupante l'interrogativo su come potrà essere gestita una decisione dell'Alta corte di giustizia sfavorevole all'Italia per quanto riguarda l'I-RAP. Di ciò non si trova comprensibilmente traccia nella manovra, ma c'è da augurarsi che Governo ed Amministrazione si siano comunque a tal fine concretamente impegnati nella progettazione di adeguate misure compensative da adottare in caso di necessità.

Il contenimento della spesa statale. Il bilancio a legislazione vigente per il 2006, per quanto riguarda le categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – con l'esclusione dei consumi intermedi e degli oneri di personale – sconta gli effetti della precedente manovra correttiva e degli specifici criteri stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze con circolare n. 13 del 7 aprile 2005. Con questa ultima si poneva il limite del 2 per cento all'incremento degli stanziamenti rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali di competenza del 2005. Le dotazioni per consumi intermedi (categoria 2), sulla base del comma 295 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2005, registrano una riduzione per il 2006 del 3 per cento, con riguardo alle previsioni iniziali 2005. Per i trasferimenti correnti, non sorretti da specifiche disposizioni legislative, gli stanziamenti non possono superare le previsioni iniziali 2005.

Specifici meccanismi regolano la quantificazione delle dotazioni per la spesa di personale.

Per la correzione dei conti pubblici si profilano, con gli interventi predisposti in sede di disegno di legge finanziaria 2006, ulteriori misure di riduzione dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi, nonché la razionalizzazione dei trasferimenti correnti alle imprese, oltre ad un forte ridimensionamento di taluni fondi generali di riserva.

Regole particolari ancora più restrittive – anche se di portata finanziaria comparativamente modesta (per un risparmio complessivo atteso di 100 milioni) – vengono poi stabilite per talune tipologie di spesa (consulenze, spese di rappresentanza e auto di servizio), maggiormente esposte ad uno scrutinio di effettiva utilità. Alla compressione delle dotazioni finanziarie delle aree di spesa discrezionali si accompagna anche una limi-

tazione dei pagamenti o dei prelievi dai conti di tesoreria specificamente riguardante l'ANAS Spa, il Fondo per l'innovazione tecnologica e gli investimenti fissi lordi.

Per quanto riguarda i consumi intermedi la specifica regola di costruzione delle unità previsionali di base dello stato di previsione dei Ministeri già rifletteva, nel bilancio a legislazione vigente, una riduzione lineare per 1.300 milioni degli stanziamenti non aventi natura obbligatoria.

Con l'articolo 3 del progetto di finanziaria viene disposto un ulteriore taglio degli stanziamenti delle unità previsionali di base di natura discrezionale per 1.545 milioni.

I nuovi interventi sui consumi intermedi e sugli investimenti fissi lordi vanno valutati anche alla luce dello stato dei pagamenti registrato alla data del 30 settembre 2005. Rispetto alla situazione del 30 giugno 2005, già prospettata nella richiamata analisi speciale, emerge un quadro in parte modificato: i pagamenti dei primi nove mesi per consumi intermedi mostrano un minor tasso di incremento (4,3 per cento contro il 10 per cento del primo semestre) nel confronto con quelli effettuati nell'analogo periodo dell'anno precedente. L'evoluzione dei pagamenti per investimenti fissi lordi conferma uno sviluppo del 9,3 per cento rispetto al dato del corrispondente periodo dell'esercizio 2004.

I trasferimenti correnti alle imprese segnano, sempre alla fine dello scorso mese di settembre, un tasso evolutivo del 16,2 per cento.

In ogni caso, in carenza di un quadro informativo sul livello degli impegni in corso d'anno, il dato dei pagamenti, influenzato dallo smaltimento dei residui passivi, non è di per sé in grado di offrire una valutazione esaustiva sul grado di tenuta della regola del 2 per cento.

Si può dire, peraltro, che – per effetto delle variazioni di bilancio – gli stanziamenti di competenza della categoria 2 «consumi intermedi», al 30 settembre 2005, erano passati dagli iniziali 11.363 milioni a 12.698 (più 11,7 per cento) e che, alla stessa data, le dotazioni della categoria 21 «investimenti fissi lordi» erano salite da 5.462 a 5.979 milioni (più 9,5 per cento).

Per l'intera pubblica amministrazione le minori spese di personale ammonterebbero, nel 2006, a 984,7 milioni (di cui circa 570 derivanti da misure incidenti sulle regioni e sugli enti locali), essenzialmente per effetto di limitazioni all'utilizzo di personale a tempo determinato, alla contrattazione integrativa, al lavoro straordinario e al lavoro flessibile. Si tratta, peraltro, di minori spese rispetto a quelle che si sarebbero altrimenti determinate a legislazione vigente e che fanno salvi sia gli incrementi dei rinnovi contrattuali intervenuti successivamente al 2004, sia gli arretrati dovuti per il ritardato rinnovo dei contratti scaduti, ma – secondo la relazione tecnica – «recuperando gli ulteriori effetti espansivi assunti per l'anno 2005 e 2006 nelle previsioni tendenziali di spesa».

Riguardo alle limitazioni concernenti, in particolare, l'utilizzo di personale a vario titolo (tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa, eccetera), va osservato che l'entità della riduzione di spesa – con la messa in libertà di una quota assai consistente di personale, peraltro non quantificata in relazione tecnica – resta subordinata alla durata dei contratti e alle loro scadenze, dal momento che le obbligazioni ormai as-

sunte dalle amministrazioni non potranno che essere comunque onorate. Da segnalare, altresì, che le misure di contenimento della spesa a carico delle Regioni e degli enti locali sono rimesse – fermo restando l'obiettivo di riduzione dell'1 per cento rispetto alla spesa del 2004 – alle autonome decisioni degli stessi enti e che per gli enti del servizio sanitario è utilmente prevista (dall'articolo 9 del decreto legge n. 203 del 2005) una verifica dell'effettivo accantonamento, nei loro bilanci, delle risorse necessarie a fronteggiare l'onere dei contratti nazionali.

Patto di stabilità interno. Oltre il 32 per cento delle risorse poste a copertura della manovra finanziaria per il 2006 è da ricondurre a misure di contenimento della spesa corrente delle Amministrazioni territoriali. Dei 9,7 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa corrente circa 6,2 miliardi (il 64 per cento) sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e dal contenimento della spesa sanitaria e della spesa per il personale di Regioni, Province e Comuni. La manovra prevede poi due ulteriori interventi di rilievo (anche se non di efficacia immediata sui saldi): il primo, inserito nell'articolato, dispone modifiche al decreto legislativo n. 56 del 2000 sul federalismo fiscale; il secondo (articolo 9 del decreto legge n. 203 del 2005) prevede la creazione di accantonamenti nei bilanci regionali per la copertura degli oneri connessi ai rinnovi dei contratti del personale in sanità.

Con la manovra per il 2006 si interviene nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

La finanziaria per il 2005, modificando la normativa preesistente, aveva previsto l'estensione agli enti territoriali delle norme per il contenimento entro il 2 per cento degli incrementi di spesa complessiva. Rispetto al passato era stata ricompresa nel vincolo sia la spesa in conto capitale, sia quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento degli interessi. Il provvedimento oggi all'esame del Parlamento modifica il contenuto del Patto per il 2006 e gli anni successivi, prevedendo tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa. Per le Regioni si dispone per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale può crescere invece del 6,9 per cento (sempre rispetto al 2004), per variare entro il 4 per cento nel biennio successivo. I tetti di spesa sono calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria e i trasferimenti ad altri enti delle Amministrazioni pubbliche. Nel caso dei Comuni e delle Province l'importo della spesa corrente (al netto degli oneri per personale, trasferimenti e spesa sociale) deve essere ridotto nel 2006 del 6,7 per cento rispetto al livello del 2004 (una riduzione di un ulteriore 0,3 per cento è prevista per il 2007 e una crescita dell'1,9 per cento per il 2008), mentre la spesa in conto capitale potrà aumentare del 10 per cento sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004. Anche nel Patto di stabilità per il 2006 si prevede, a parità di effetto complessivo, la identificazione di soglie differenziate di incremento della spesa per Comuni e Province, in funzione del livello medio *pro-capite* della spesa sostenuta nel triennio 2002-2004.



Nella relazione tecnica questa nuova definizione del Patto è previsto comporti effetti positivi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per oltre 3.100 milioni di euro nel 2006, di cui 1.100 relativi alle Regioni e oltre 2.000 agli enti locali. Una riduzione che tiene conto non solo della minor spesa corrente, ma anche delle maggiori spese in conto capitale consentite rispetto al quadro a legislazione vigente.

Per una valutazione dell'efficacia della manovra è determinante la definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente. Nella ricostruzione del Governo la spesa corrente delle Regioni soggetta alle limitazioni del patto è prevista crescere nel 2006 di circa il 4,9 per cento rispetto al 2004 e raggiungere i 16.436 milioni di euro. Ne consegue che gli interventi correttivi della finanziaria 2006 comporterebbero una riduzione della spesa corrente dell'8,3 per cento rispetto all'andamento tendenziale. Per la spesa in conto capitale, nel quadro tendenziale la crescita è del 4,8 per cento rispetto al valore del 2004, e di oltre il 16,7 per cento rispetto al consuntivo 2003. In termini assoluti essa raggiunge i 12.816 milioni. Di conseguenza, il tetto introdotto con la finanziaria 2006, consentirebbe un incremento ulteriore del 2 per cento rispetto al tendenziale.

Una ulteriore riflessione merita poi l'effetto delle nuove norme in termini di contabilità finanziaria. Il passaggio dagli importi definiti a legislazione vigente (calcolati in base alla regola del 2 per cento) a quelli costruiti in base alla nuova normativa comporta un ridimensionamento degli impegni di parte corrente di oltre il 6,6 per cento: si tratta di una variazione inferiore a quella media stimata nella relazione tecnica sulla base dei dati di contabilità nazionale (-8,3 per cento). Molto diverso è inoltre il peso del «taglio» tra le Regioni: da oltre il 10 per cento in media nelle Regioni meridionali a circa il 4 per cento nelle Regioni del centro. Un risultato, anche in questo caso, legato al cambiamento di base di riferimento per il calcolo del livello obiettivo. La dimensione delle variazioni indotte rispetto al dato tendenziale testimonia delle difficoltà che una frequente modifica dei criteri di costruzione del patto può comportare per la programmazione regionale.

La piena realizzabilità degli effetti che la legge finanziaria attribuisce congiuntamente al Patto di stabilità interno e alla spesa sanitaria potrebbe non essere conseguita, per la possibilità che le risorse derivanti dall'operare del tetto alla spesa corrente siano impiegate per contenere il disavanzo sanitario; un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

In parte simile il risultato se si guarda a Comuni e Province. Anche in questo caso, l'impatto del nuovo meccanismo proposto è di rilievo: la contrazione attesa sulla spesa corrente è di oltre 2.375 milioni (un calo di circa il 10 per cento rispetto al tendenziale). La spesa in conto capitale cresce invece dell'8,8 per cento rispetto ai dati di consuntivo 2004, risultando ben superiore al dato 2006 costruito come semplice proiezione delle variazioni ipotizzate con la precedente versione del Patto (anche per Province e Comuni la finanziaria per il 2005 prevedeva per il 2006 l'applicazione della regola del 2 per cento). Ne discende che l'intervento correttivo comporta una crescita dell'1,1 per cento rispetto al valore tendenziale.

Coerenti con un profilo crescente della spesa in conto capitale sono anche i risultati di cassa relativi ai primi sei mesi dell'anno, che indicano un aumento di oltre il 9 per cento rispetto ai pagamenti effettuati nello stesso periodo dell'esercizio precedente. Sull'entità dei risultati attesi pesa, nel caso delle Amministrazioni locali, la particolare severità dell'aggiustamento richiesto: la riduzione del 10 per cento rispetto al dato tendenziale si applica, nel caso di queste Amministrazioni, ad oltre il 52 per cento della spesa corrente.

Al di là di quanto può osservarsi in termini di quantificazioni, si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione del Patto, la valutazione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possano considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali (da ricordare che l'Alta commissione per il federalismo fiscale ha recentemente rassegnato la sua relazione conclusiva).

La spesa sanitaria. La finanziaria per il 2006 conferma e rafforza l'impostazione finora seguita per il miglioramento della gestione e il contenimento della spesa sanitaria.

È aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato e sono riconfermati i termini dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni lo scorso 23 marzo, volto ad ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato.

L'intesa aveva previsto un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2 per cento, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario delle aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali. Con essa si era disposto inoltre che, nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale avesse evidenziato una situazione di squilibrio, l'accesso alle risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, sarebbe stato subordinato alla predisposizione e alla verifica dell'effettiva attuazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale. Programma oggetto di uno specifico accordo tra Regione (in squilibrio) e i Ministeri della salute e dell'economia.

In linea con questa impostazione, con la manovra si prevede che l'importo aggiuntivo, riconosciuto pari a 1000 milioni, sia ripartito tra le Regioni a fronte di accordi diretti all'individuazione di obiettivi di contenimento della dinamica della spesa e di riduzione strutturale del disavanzo. Anche la corresponsione delle risorse attribuite a titolo di concorso al ripiano dei disavanzi sanitari relativi agli anni 2002-2004 è soggetta ad

alcune condizioni vincolanti: il perfezionamento dell'intesa sullo schema di Piano sanitario nazionale (PSN) entro il marzo 2006 e la realizzazione, da parte delle Regioni, degli interventi previsti per il contenimento delle liste d'attesa (identificazione dei tempi massimi, individuazione delle risorse da destinare ai programmi funzionali all'obiettivo, attivazione del monitoraggio).

Al miglioramento dell'offerta ospedaliera sono poi volte le norme che riservano alle strutture ospedaliere di maggiori dimensioni le risorse a completamento del programma di investimenti per l'edilizia sanitaria ospedaliera; prevedono la definizione dei criteri e delle modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie; introducono un tetto massimo alla rimborsabilità dell'attività erogata a soggetti non residenti.

A fronte di questo impianto normativo, nella relazione tecnica al provvedimento da un lato si confermano i timori per un andamento della spesa superiore alle attese, dall'altro si forniscono elementi tratti dalla più recente attività di monitoraggio.

La conferma, nella finanziaria, dei livelli di spesa indicati nel DPEF 2006-2009 sottolinea le difficoltà incontrate dalle misure finora adottate, destinate a contenere i costi delle aziende sanitarie e, per questa via, a ricondurre la spesa del settore entro un percorso più sostenibile.

Nonostante il buon risultato atteso in campo farmaceutico, che trova conferma nei dati di consumo nei primi sette mesi dell'anno (gli importi a carico del Servizio sanitario nazionale si sono ridotti di oltre il 5 per cento rispetto al 2004), la spesa complessiva del 2005 e del 2006 continuerebbe a crescere. Si sarebbero rivelati finora inefficaci (dal punto di vista finanziario) sia gli interventi volti a contenere la dinamica della spesa entro margini prefissati, sia quelli a carattere più strutturale (riduzione delle dotazioni dei posti letto).

Lo stesso risultato colto nel campo della spesa farmaceutica verrebbe riassorbito da una spesa sanitaria ancora in crescita nel suo complesso. I vincoli posti alla copertura dei disavanzi avrebbero prodotto alcuni risultati significativi. Le entrate regionali sarebbero aumentate in misura strutturale di oltre 1.250 milioni di euro; a queste risorse si aggiungerebbero quelle delle regioni a statuto speciale (500 milioni di euro) e quelle proprie regionali, ulteriori rispetto agli importi cristallizzati nel riparto del fabbisogno sanitario in sede Cipe. Si tratta di risorse di cui andrebbe tuttavia valutata l'aggiuntività rispetto al quadro tendenziale.

La relazione tecnica quantifica per il comparto sanitario un aggiustamento, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni. La persistenza di margini per una riduzione delle inefficienze e per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero rendono tale obiettivo auspicabile. La conferma dell'impostazione finora seguita di un adeguamento delle somme riconosciute, anche attraverso il contributo al ripiano dei disavanzi pregressi, di una maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e della previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di superamento dei tetti di spesa, sposta naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Staderini per il contributo offerto ai lavori delle Commissioni.

FERRARA (FI). Vorrei rivolgere al presidente Staderini una domanda su una precisazione che faceva all'inizio della relazione a proposito della sostanziale inefficacia del sistema di controllo della spesa attraverso la soglia massima del due per cento. Il seguito della relazione del Presidente fa giustamente una ripuntualizzazione rispetto a come le disquisizioni più variegate potranno influenzare la finanza dello Stato. Questa precisazione però risulta tranciante rispetto alla scarsa efficacia del sistema. Capisco che probabilmente per l'esame «scientifico» che la Corte dei conti fa sui documenti contabili dello Stato la mia domanda finisce per sollecitare una posizione di tipo qualitativo, ma come mai il sistema non ha funzionato?

\* STADERINI. Il sistema non ha funzionato, come abbiamo osservato più volte – e ne abbiamo trovato conferma in analisi svolte in passato e in un'analisi che stiamo effettuando con riguardo alla finanziaria 2005 –, per la difficoltà di bloccare la spesa in modo generalizzato. È difficile, infatti, per il Ministro, per il capo dell'amministrazione, resistere a pressioni provenienti dall'interno e dall'esterno. Si è osservato inoltre che la possibilità di ricorrere ai fondi per spese impreviste e alle compensazioni tra diverse unità previsionali di base ha costituito la via per accedere a modi di rifinanziamento tali da superare le limitazioni iniziali poste dalle assegnazioni in bilancio. Si era suggerito di procedere attraverso forme di contenimento della spesa che implicassero scelte a livello legislativo o della programmazione della spesa in sede governativa, perché era più facile in tal caso rispettare una spesa determinata entro certi limiti da una norma vincolante. Detto criterio in parte è stato seguito con questa finanziaria, allorché si sono individuati espressamente consistenti limiti a determinate spese che più di altre si prestavano a critiche e contestazioni sulla loro discrezionalità e sulla stessa utilità. Mi riferisco, ad esempio, alle spese per incarichi di consulenza e alle spese di rappresentanza, così come a quelle relative all'utilizzo delle cosiddette auto blu. Le limitazioni sono notevoli, ma si tratta pur sempre di spese che, in termini quantitativi, hanno un'incidenza scarsa sul totale. È vero che quest'anno sono stati ridotti in misura consistente anche i fondi per le spese impreviste per cui sarà più difficile ricorrere a tale strumento, ma occorre rilevare che, dopo numerosi anni di tagli alle spese di funzionamento, in alcuni casi appare messa a rischio la stessa funzionalità dell'amministrazione. Ulteriori tagli potrebbero generare un indebitamento nascosto, come quello legato ai ritardi nei pagamenti dei fornitori.

Su questa parte del bilancio dello Stato sono state realizzate economie da chi ha rispettato le regole. Bisogna riconoscere che non sempre e non da tutti le regole sono state rispettate; si è trattato spesso di limitazioni poste sulla carta ma non realizzate concretamente.

FERRARA (*FI*). La responsabilità è dunque da attribuire ad una capacità di aggiramento della normativa piuttosto che ad una difficoltà di intervento da parte dell'autorità centrale. La normativa potrebbe funzionare se ci fosse una migliore cultura dell'amministrazione, tesa a ricercare una maggiore corrispondenza con le poste contabili.

\* MORANDO (*DS-U*). Il dato a mio avviso impressionante, se si guarda l'evoluzione della spesa pubblica nel corso degli ultimi quattro anni, è rappresentato dall'aumento, di quasi 2,5 punti in rapporto al PIL, della spesa corrente primaria. Ciò significa che, se si fosse fatta evolvere la spesa corrente primaria in proporzione diretta al prodotto interno lordo, la manovra finanziaria odierna si sarebbe potuta evitare, sarebbe stata praticamente inutile. È di particolare interesse conoscere l'attività di monitoraggio della Corte dei conti soprattutto in relazione all'andamento della spesa per il personale delle amministrazioni centrali, che è parte molto rilevante della spesa corrente primaria.

Mi chiedo se la Corte ha un dato aggiornato che consenta di rispondere con una certa precisione alla seguente domanda: essendo chiaro che entrambe le componenti hanno contribuito a questo risultato, siamo in presenza, su base quinquennale, di un aumento del numero dei dipendenti oppure è la loro remunerazione che spiega un fenomeno così significativo?

\* STADERINI. Non c'è dubbio che la spesa per il personale è aumentata. Da una tabella della Banca d'Italia, elaborata su dati dell'ISTAT, risulta che nel 1999 e nel 2000 la spesa per il personale era il 10,6, nel 2004 è diventata l'11 per cento del PIL. A ciò ha contribuito anche l'aumento dei dipendenti. I dati ISTAT disponibili riguardano il 2004, sono perciò abbastanza recenti: nel 2001 i dipendenti delle amministrazioni pubbliche erano 3,506 milioni, nel 2004 sono 3,526 milioni, vi è stato quindi un aumento di circa 20.000 unità. È da rilevare peraltro che nel 2004, rispetto al 2003, si è verificata una diminuzione di 8.000 unità, che, però, è difficile dire se proseguirà nel 2005.

PRESIDENTE. Si potrebbe acquisire la tabella di dati cui ha fatto riferimento?

\* STADERINI. Sono dati ISTAT che a me risultano essere in corso di pubblicazione.

MAZZILLO. Sono dati ufficiali, relativi al mese di luglio e disponibili sul sito Internet dell'ISTAT, che aggiornano le serie storiche della finanza pubblica e della contabilità nazionale fino al 2004.

\* STADERINI. Il blocco delle assunzioni non ha funzionato soprattutto perché sono intervenute numerose deroghe legislative che hanno riguardato principalmente il personale della pubblica sicurezza. Anche l'attuale

legge finanziaria prevede l'assunzione di 2.500 unità nel settore della pubblica sicurezza.

FERRARA (*FI*). Il dato si riferisce al personale con contratto a tempo indeterminato?

\* *STADERINI*. Sì; i dipendenti con contratto a tempo determinato diminuiranno in modo rilevante con la legge finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti.

Dichiaro concluse le audizioni odierne e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,35.*



